

### Nach den Morden in Hanau: Menschenrechtliche Verpflichtungen zum Schutz vor und zur effektiven Strafverfolgung von rassistischer und rechtsextremer Gewalt umsetzen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2020). *Nach den Morden in Hanau: Menschenrechtliche Verpflichtungen zum Schutz vor und zur effektiven Strafverfolgung von rassistischer und rechtsextremer Gewalt umsetzen*. (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67117-3>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Stellungnahme

## Nach den Morden in Hanau

Menschenrechtliche Verpflichtungen zum Schutz vor  
und zur effektiven Strafverfolgung von rassistischer  
und rechtsextremer Gewalt umsetzen

**März 2020**

---

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Grund- und menschenrechtliche Grundlagen</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Handlungsbedarfe zur Umsetzung der menschenrechtlichen Schutzpflichten</b>	<b>6</b>
3.1	Angemessene Einschätzung der Bedrohungslage	6
	Externalisierung von rassistischen und rechtsextremen Einstellungen aufgeben	6
	Keine Relativierung rechtsextremer und rassistischer Gewalt	7
	Strukturelle Dimension rechtsextremer und rechtsterroristischer Gewalt	8
	Opferperspektive als Ausgangspunkt	9
3.2	Vertrauen der Betroffenen in staatliche Strukturen und Institutionen erhöhen	10
3.3	Zugang zum Recht und wirksame Strafverfolgung	11
	Barrieren im Zugang zum Recht abbauen	11
	Konsequente Verfolgung rassistisch und antisemitisch motivierter Straftaten	11
<b>4</b>	<b>Fazit</b>	<b>12</b>

---

# 1 Einleitung

Die rassistischen und antisemitischen Anschläge in Halle und Hanau sowie die Aufdeckung rechtsextremer und rechtsterroristischer Gruppierungen und Netzwerke, in die auch Beamte aus Sicherheitsbehörden involviert sind, haben die Bedrohung durch Rassismus und Rechtsextremismus ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Von Rassismus und Antisemitismus Betroffene stellen mit hoher Dringlichkeit die Frage, ob sie in Deutschland vor Gewalt, Übergriffen und Hetze geschützt sind, und fordern ein grundsätzliches Umdenken und die Sicherstellung ihrer Repräsentation und Beteiligung in Staat und Gesellschaft.<sup>1</sup> Auch in der Politik wird erneut über Konsequenzen diskutiert und es scheint sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass die in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen nicht ausreichend waren. So hat das Bundeskabinett die Einsetzung eines Kabinettausschusses zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und Rassismus beschlossen<sup>2</sup> und der Bundesinnenminister die Einsetzung eines Unabhängigen Expertenkreises Muslimfeindlichkeit/Islamfeindlichkeit angekündigt.<sup>3</sup> Die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung hat anlässlich des 11. Integrationsgipfels Anfang März 2020 einen umfangreichen Forderungskatalog vorgelegt, der die Felder „Bewusstsein schaffen“, „schnelle und praktische Hilfe“ sowie „Strukturen verbessern“ umfasst.<sup>4</sup>

Entscheidend für den wirksamen Schutz vor rassistischer und rechtsextremer Gewalt und deren effektive Strafverfolgung wird sein, ob die geplanten Maßnahmen tatsächlich bestehende Routinen und Denkmuster aufbrechen, sodass sich die alltägliche Praxis von Sicherheitsbehörden und Justiz nachhaltig verändert. Die Politik hat die Dringlichkeit erkannt: Sowohl der Bundesinnenminister als auch die Integrationsbeauftragte haben Rechtsextremismus als die größte Bedrohung in unserem Land bezeichnet. Doch ist bislang weder die Aufarbeitung des NSU-Komplexes abgeschlossen noch überprüft, ob die Empfehlungen aus den Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zum NSU in den Behörden erfolgreich umgesetzt wurden.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> neue deutsche organisationen e.V. (20.2.2020): Manifest für eine plurale Gesellschaft. <https://neuedeutsche.org/de/artikel/manifest-fuer-eine-plurale-gesellschaft-1/>; Bundesverband der Migrantenorganisationen (27.02.2020): Offener Brief an die Bundeskanzlerin. [https://bundeskonferenz-mo.de/wp-content/uploads/2020/03/200302\\_Offener-Brief-der-MO-an-Bundeskanzlerin-Merkel.pdf](https://bundeskonferenz-mo.de/wp-content/uploads/2020/03/200302_Offener-Brief-der-MO-an-Bundeskanzlerin-Merkel.pdf); Zentralrat der Juden in Deutschland (20.02.2020): Erschütterung über Blutat in Hanau. <https://www.zentralratderjuden.de/aktuelle-meldung/artikel/news/erschuetterung-ueber-blut-at-in-hanau/>; Türkische Gemeinde in Deutschland (20.02.2020): Unser Statement zum rechten Terror in Hanau. <https://www.tgd.de/2020/02/20/unser-statement-zum-rechten-terror-in-hanau/>; Zentralrat der Muslime (20.02.2020): ZMD zu dem Terroranschlag in Hanau, <http://zentralrat.de/32001.php> (alle abgerufen am 18.03.2020).

<sup>2</sup> Deutsche Bundesregierung (18.03.2020): Themen im Bundeskabinett – Ergebnisse. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/kabinettsitzungen/themen-im-bundeskabinett-ergebnisse-1731480> (abgerufen am 18.03.2020).

<sup>3</sup> BMI: Pressemitteilung vom 02.03.2020. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/02/expertenkreis-muslimfeindlichkeit.html>. Die Bezeichnung changiert in der Pressemitteilung. In der Überschrift wird „Muslimfeindlichkeit“ verwendet, im Text „Islamfeindlichkeit“. Im Deutschen Bundestag sprach der Innenminister am 06.03.2020 von einem „Expertenkreis Muslimfeindlichkeit“, BMI: Pressemitteilung vom 05.03.2020, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2020/03/rede-hanau-bt.html> (alle abgerufen am 18.03.2020).

<sup>4</sup> Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Pressemitteilung vom 02.03.2020. <https://www.integrationsbeauftragte.de/lib-de/presse/pressemitteilungen/widmann-mauz-rassismus-erkennen-benennen-und-bekaempfen-1726598> (abgerufen am 18.03.2020).

<sup>5</sup> Siehe dazu etwa Deutsches Institut für Menschenrechte: Werden die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestags tatsächlich umgesetzt? Stellungnahme. Juni 2017. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme\\_Werden\\_die\\_Empfe](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Werden_die_Empfe)

Aus den Grund- und Menschenrechten ergibt sich die Verpflichtung des Staates, Maßnahmen zur Prävention rassistischer Gewalt und wirksame Schutzmaßnahmen in Bedrohungslagen zu ergreifen sowie rassistische und antisemitische Gewalttaten aufzuklären und zu bestrafen. Angesichts des strukturellen Charakters von Rassismus, der als gesellschaftliches Diskriminierungsverhältnis nicht nur zwischen Einzelpersonen zum Ausdruck kommt, sondern auch die Regeln und die Praxis in gesellschaftlichen und staatlichen Institutionen durchzieht, braucht es hierfür nicht nur Einzelmaßnahmen in den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden und Gerichten, sondern ein umfassendes Vorgehen. Dazu gehört, dass sich das Verständnis von rassistischer Diskriminierung grundlegend wandeln und dass die Perspektive der von Rassismus Betroffenen sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen, die deren Interessen vertreten, einbezogen werden muss. Hier sind die Spitzen von Politik, Behörden und Gerichten in Bund und Ländern in der Verantwortung.

Mit dieser Stellungnahme zeigt das Deutsche Institut für Menschenrechte die aus menschenrechtlicher Perspektive bestehenden Handlungsbedarfe auf und skizziert Handlungsempfehlungen für den Schutz vor rassistischer, antisemitischer und rechtsextremer Gewalt und deren wirksame Strafverfolgung. Dabei werden auch konkrete Empfehlungen der internationalen Gremien des Menschenrechtsschutzes aufgegriffen. Wichtig ist stets, dass die von Rassismus Betroffenen einbezogen werden und deren kritische Perspektive ernstgenommen wird. Das ist ein Gebot der Grund- und Menschenrechte, aber auch der politischen Klugheit, damit erschüttertes und bereits verlorenes Vertrauen wiederhergestellt werden kann. Jenseits der in dieser Stellungnahme behandelten Handlungsansätze braucht es eine eingehende politische Debatte über die Forderungen der Organisationen, die Migrant\_innen und von Rassismus betroffene Menschen repräsentieren. Deren Vertreter\_innen sollten dauerhaft und wirkungsvoll in Beratungs- und Entscheidungsgremien eingebunden werden. Als Voraussetzung einer wirksamen Beteiligung sollten bei allen Maßnahmen gegen Rassismus zudem die Prinzipien Transparenz und Rechenschaftspflicht verankert werden, um eine öffentliche Diskussion zu ermöglichen.

---

hlungen\_des\_NSU\_Untersuchungsausschusses\_des\_Bundestags\_tatsaechlich\_umgesetzt.pdf (abgerufen am 18.03.2020).

## 2 Grund- und menschenrechtliche Grundlagen

Aus den Menschenrechten ergibt sich die Verpflichtung zu allgemeinen Maßnahmen zur Prävention rassistischer Gewalt, zu wirksamen Schutzmaßnahmen, wenn es Hinweise auf besondere Gefährdungslagen etwa von Personen oder Orten gibt,<sup>6</sup> sowie zu prompter Reaktion von Polizei und Justiz, um rassistische Gewalttaten effektiv aufzuklären und zu bestrafen<sup>7</sup>.

Art. 5 b) des Internationalen Übereinkommens gegen rassistische Diskriminierung verpflichtet die Staaten, das Recht des Einzelnen „auf Sicherheit der Person und auf staatlichen Schutz gegen Gewalttätigkeit oder Körperverletzung, gleichviel ob sie von Staatsbediensteten oder von irgendeiner Person, Gruppe oder Einrichtung verübt werden“, zu gewährleisten. Damit wird die Schutzpflicht des Staates auch gegenüber rassistischer Gewalt seitens einzelner Personen und Gruppen explizit hervorgehoben.

Staatliche Behörden haben Ermessensspielräume, welche Schutzmaßnahmen sie ergreifen. Als Inhaber des Gewaltmonopols ist der Staat generell verpflichtet, die Bevölkerung vor Straf- und Gewalttaten zu schützen und ein funktionierendes Strafjustizsystem zu gewährleisten, auch wenn eine Garantie absoluter Sicherheit dabei nicht möglich ist. Behörden müssen die Bedrohungslage eingehend erforschen und die Grund- und Menschenrechte der möglicherweise betroffenen Personen sorgfältig abwägen.

Bei rassistischen und allen anderen auf Diskriminierung beruhenden Gewalttaten gehen die positiven menschenrechtlichen Handlungsverpflichtungen des Staates jedoch noch weiter. Denn Straftaten, die auf Diskriminierung beruhen – also geschlechtsspezifische Gewalt, homo- und transfeindliche, behindertenfeindliche, antisemitische, antimuslimische, gegen Schwarze Menschen oder gegen Rom\_nja und Sinti\_ze gerichtete Straftaten –, greifen zurück auf ein strukturelles, historisch und gesellschaftlich tief verwurzeltes ungleiches Machtverhältnis (Diskriminierungsverhältnis). Für geschlechtsspezifische Gewalt bringt der internationale Menschenrechtsschutz dies auf die griffige Formel, dass die Gewalt ein Ausdruck des ungleichen Machtverhältnisses zwischen den Geschlechtern ist und zugleich ein Mittel zu dessen Aufrechterhaltung.<sup>8</sup> Deshalb muss der Staat auch die Diskriminierung, die sich in Strukturen, Verfahren und Institutionen niedergeschlagen hat, als solche erkennen und Maßnahmen ergreifen, um diese konsequent abzubauen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hebt hervor, dass rassistische Gewalt einen „besonderen Affront gegen die Menschenwürde“ darstellt und wegen ihrer gefährlichen Auswirkungen auf die betroffenen Minderheiten und auf deren Vertrauen in die Behörden sowie auf die Gesellschaft als Ganzes von den Behörden besondere Aufmerksamkeit erfordert.<sup>9</sup> Der UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD) und die Europäische Kommission zur Bekämpfung von Rassismus (ECRI) des Europarats haben Deutschland wiederholt

<sup>6</sup> EGMR, Entscheidung vom 06.11.2018, *Buriya vs. Ukraine*, Beschwerde-Nr. 3289/10.

<sup>7</sup> EGMR (Gr. Kammer), Entscheidung vom 05.04.2017, *Natchova u.a. gegen Bulgarien*, Beschwerde Nr. 43577/98, 43579/98 st. Rspr.

<sup>8</sup> UN-Erklärung über Gewalt gegen Frauen: A/RES/48/104 (1993), Präambel; CEDAW Allgemeine Empfehlungen Nr. 19 (1992), Ziff. 6, und Nr. 35 (2018), Ziff. 1; Istanbul-Konvention, Präambel.

<sup>9</sup> EGMR (Gr. Kammer), Entscheidung vom 05.04.2017, *Natchova ua gegen Bulgarien*, Beschwerde Nr. 43577/98, 43579/98.

aufgefordert, die Anstrengungen zur wirksamen Verfolgung rassistischer Taten und zum angemessenen Umgang mit den Opfern zu verstärken.<sup>10</sup>

### 3 Handlungsbedarfe zur Umsetzung der menschenrechtlichen Schutzpflichten

#### 3.1 Angemessene Einschätzung der Bedrohungslage

Äußerungen von Politiker\_innen, die Migrant\_innen, Geflüchtete beziehungsweise Menschen, die nicht als Weiß/Deutsch wahrgenommen werden, herabwürdigen, zur Gefahr erklären, kriminalisieren oder als Bedrohung für das Zusammenleben oder die Rechtsordnung in Deutschland oder Europa darstellen, schaffen ein Klima der Bedrohung und der Angst für die Betroffenen und leisten einer weiteren Zunahme an rassistischen Beleidigungen, Übergriffen und rechtsextremistischen und rechtsterroristischen Gewalttaten Vorschub. Mit Gewaltandrohungen wollen die Täter\_innen Einzelne und Gruppen einschüchtern und deren menschenrechtliche Handlungsspielräume einschränken, zum Beispiel das Engagement gegen Rassismus und für die Rechte von Geflüchteten, für freie Religionsausübung und kulturelle Entfaltung; ihr Ziel ist die Ausdehnung der eigenen Machträume in der Gesellschaft. Das Bekanntwerden von „Todeslisten“ und die unzureichende Informationspolitik der Behörden dazu oder erfolglose Bitten um Schutzmaßnahmen für Synagogen und Moscheen verstärken die Zweifel der Betroffenen, dass die Behörden in der Lage oder willens sind, ihnen ausreichenden Schutz zu gewährleisten.

Eine realistische Einschätzung der Bedrohungslage durch die Behörden ist die Voraussetzung dafür, dass sie entsprechend ihrer menschenrechtlichen Handlungsverpflichtungen wirksame Schutzmaßnahmen ergreifen. Hierfür sollten einige nach wie vor verbreitete Vorannahmen bezüglich rassistischer, antisemitischer und rechtsextremer Gewalt überprüft werden, die den Blick auf die reale Bedrohungslage verstellen und zu falschem Ressourceneinsatz in den Behörden führen können:

#### Externalisierung von rassistischen und rechtsextremen Einstellungen aufgeben

Rassistische, antisemitische und rechtsextreme Einstellungen sind nicht allein das Problem eines rechten Rands, sondern durchziehen alle Milieus der Gesellschaft und damit auch alle staatlichen Institutionen. Die Einstellungsforschung weist seit längerer Zeit auf die Verschiebung des öffentlichen Diskurses und die Radikalisierung der sogenannten Mitte der Gesellschaft durch die Normalisierung rechtsextremer, antisemitischer und rassistischer Einstellungen und Debatten hin, dies zeigt sich in hohen Zustimmungsraten zu rassistischen, antiziganistischen und antisemitischen Aussagen.<sup>11</sup> Dieses Phänomen sollte nicht durch einen Verweis auf die Rolle der AfD verkürzt und damit externalisiert werden. Vielmehr müssen sich sämtliche staatlichen

<sup>10</sup> Zuletzt: ECRI (2020): ECRI-Bericht über Deutschland. Sechste Prüfungsrunde, CRI(2020)2, Nr. 58-71; CERD (2015): Schlussbemerkungen zu den 19. bis 22. Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland, UN Doc. CERD/C/DEU/CO/19-22, Nr. 9 und 10.

<sup>11</sup> Friedrich-Ebert-Stiftung: Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19. Ergebniszusammenfassung unter <https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=39654&token=b0885615499aae36a49159101cc5a114769827c4>, S. 3–4 (abgerufen am 18.03.2020).

Stellen und Institutionen, die gesamte Gesellschaft und auch alle Parteien selbstkritisch damit auseinandersetzen.

Für eine realistische Einschätzung von Bedrohungssituationen – etwa bei Gewaltaufrufen und Drohungen gegen Einzelpersonen und Organisationen – dürfen die Behörden daher nicht primär der Frage nachgehen, ob die Urheber\_innen der Drohungen in rechtsextreme Netzwerke eingebunden sind, sondern müssen auch darüber hinaus ermitteln.

Zudem müssen Politiker\_innen aller Parteien – ebenso wie die Medien – die Wechselwirkung zwischen politischen Diskursen, Gesetzgebung (etwa im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik), Alltagsrassismus und rassistischen Drohungen und Gewalttaten erkennen und entsprechend handeln. Rassistische Zuschreibungen und die Kriminalisierung von Migrant\_innen und den von ihnen frequentierten Orten bilden und legitimieren einen Handlungsraum für rassistische Gewalttaten; dies war etwa in den vergangenen Monaten in den Diskursen zu „Clankriminalität“ und durch Razzien in Shisha-Bars oder durch die Praxis des Racial Profiling zu beobachten. Am Beispiel der Anschläge in Halle und Hanau zeigen sich erschreckende Parallelitäten zwischen Diskursen im politischen Mainstream und rassistischen Gewalttaten: vom medialen Begriff der „Dönermorde“ des NSU zur Auswahl des Dönerimbisses als zweitem Anschlagziel des Täters in Halle, vom politischen und behördlichen Diskurs über „Clankriminalität“ und Shisha-Bars zum Anschlag in Hanau. Auch kriegereische Rhetorik gegenüber Schutzsuchenden an den europäischen Außengrenzen – beispielsweise „Verteidigung der territorialen Integrität“, <sup>12</sup> „kollektiver Angriff auf die Grenze“ <sup>13</sup> oder die Bezeichnung der griechischen Grenzschrützer als „Schild“ der EU <sup>14</sup> – befeuert ein Bedrohungsszenario, das, wie auch der Mord an Walter Lübcke gezeigt hat, zur Rechtfertigung von Gewalt genutzt wird.

### Keine Relativierung rechtsextremer und rassistischer Gewalt

Mit einer Gleichsetzung von Links- und Rechtsextremismus im politischen und medialen Raum (Hufeisentheorie) geht eine Verharmlosung rechtsextremer, rassistischer und antisemitischer Gewalttaten einher, das zeigt bereits der Blick auf die Zahl der Todesopfer. So hat auch der Bundesinnenminister jüngst im Bundestag davor gewarnt, den Rechtsterrorismus durch einen Vergleich mit dem Linksextremismus zu relativieren. <sup>15</sup> Rechtsextremer Gewalt liegen menschenverachtende, rassistische, antisemitische und antidemokratische Weltanschauungen sowie die Relativierung und Verherrlichung des Nationalsozialismus zugrunde. Rechtsextremisten lehnen zudem das Gleichheitspostulat der Menschenrechte ab, welches den Kern der Demokratie und des deutschen Grundgesetzes bildet. Politische Akteur\_innen mit rechtsradikalen, rechtsextremen Positionierungen sind in die Parlamente eingezogen, unterhalten zum

<sup>12</sup> So der griechische Regierungssprecher Stelios Petsas: Endstation Stacheldraht, Süddeutsche Zeitung vom 2.3.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingskrise-tuerkei-syrien-athen-griechenland-1.4827990> (abgerufen am 18.03.2020).

<sup>13</sup> So der EVP-Vorsitzende Manfred Weber am 02.03.2020 im Deutschlandfunk: [https://www.deutschlandfunk.de/europaeische-fluechtlingspolitik-an-der-aussengrenze-muss.694.de.html?dram:article\\_id=471420](https://www.deutschlandfunk.de/europaeische-fluechtlingspolitik-an-der-aussengrenze-muss.694.de.html?dram:article_id=471420) (abgerufen am 18.03.2020).

<sup>14</sup> Ursula von der Leyen, Erklärung vor der Presse am 03.03.2020, <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-185650> (ab Minute 3:53) (abgerufen am 18.03.2020).

<sup>15</sup> Bundesinnenminister Horst Seehofer am 27.02.2020 im Innenausschuss des Deutschen Bundestags: „Blutspur des Rechtsterrorismus“, <https://www.tagesschau.de/inland/innenausschuss-hanau-105.html> (abgerufen am 18.03.2020), und am 05.03.2020 in der Plenardebatte: Plenarprotokoll 19/149 vom 05.03.2020, S. 18560.



Teil Verbindungen zu rechtsextremen, gewaltbereiten Gruppierungen und reden auch selbst der Gewalt das Wort.

Das BMI und das BKA sollten sicherstellen, dass sie durch die Erfassungssysteme zu „politisch motivierter Kriminalität“ und bei der öffentlichen Vorstellung der entsprechenden Statistiken nicht einer Relativierung rechtsextremer und rassistischer Gewalttaten Vorschub leisten. Dafür sollten auch die Klassifizierungssysteme für die Bestimmung von Rechts- und Linksextremismus sowie politisch motivierter Straftaten transparenter gemacht werden und der Umgang mit Gesamtzahlen überprüft werden.<sup>16</sup> Auch die im Bereich der Hasskriminalität in den vergangenen Jahren stärker ausdifferenzierten Kategorien und die in Polizei und Justiz verwendeten Richtlinien für die Zuordnung von Taten zu diesen Kategorien<sup>17</sup> sollten unter Einbeziehung wissenschaftlicher Expertise überprüft werden, um eine zutreffende Erfassung menschenverachtender Motivationen zu gewährleisten und einer Verfestigung beispielsweise einem verkürzten Verständnis von Rassismus entgegenzuwirken.

Aus einer stärkeren Fokussierung auf die Bedrohungslage durch rechtsextreme Gewalttaten müssen auch Entscheidungen über den Einsatz von Ressourcen folgen, etwa die Ausrichtung und Ausstattung von spezialisierten Einheiten und Zentren in den Landes- und Bundesbehörden. Bei den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden sollten die bereits getroffenen Ressourcenentscheidungen für die Bekämpfung von Rechts- und Linksextremismus überprüft werden, damit ausreichend Ressourcen für die Bekämpfung rechtsextremer rassistischer und anderer auf Diskriminierung beruhender Straftaten zur Verfügung stehen. Gleiches gilt für die Stärkung und dauerhafte Absicherung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich gegen Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus engagieren.

### Strukturelle Dimension rechtsextremer und rechtsterroristischer Gewalt

Um der strukturellen Dimension rechtsextremer und rechtsterroristischer Gewalt bei der Gefahreinschätzung gerecht zu werden, muss die oft verwendete These vom Einzeltäter grundlegend hinterfragt werden. Diese verstellt den Blick auf die hinter den Taten Einzelner liegenden, auch globalen Vernetzungen.<sup>18</sup> Soziale Medien bieten einen virtuellen Raum zur globalen Vernetzung und zum Austausch rechtsextremer Ideologien und Einstellungen und zur Radikalisierung. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die europaweite Mobilisierung der rechtsextremen „Identitären Bewegung“ auf die griechischen Inseln und an die griechisch-türkische Grenze mit Gewaltaufrufen gegen Schutzsuchende.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern (2019): Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2018. Bundesweite Fallzahlen. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 18.03.2020).

<sup>17</sup> Vgl. Für die Erhebung durch die Polizei: Bundeskriminalamt: Politisch motivierte Kriminalität (rechts): Phänomen – Definition, Beschreibung, Deliktsbereiche. [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/PMKrechts/PMKrechts\\_node.html;jsessionid=D5CFEE24587A6A856FE15500C7D9A14F.live2291](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/PMKrechts/PMKrechts_node.html;jsessionid=D5CFEE24587A6A856FE15500C7D9A14F.live2291) sowie für die Erhebung durch die Justiz Bundesamt für Justiz: Rechtsextremistische und fremdenfeindliche Straftaten, [https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Straftaten/Strafrechtspflege\\_node.html;jsessionid=F13F325F35AA8E3FC37562363A31F0BD.1\\_cid361](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Straftaten/Strafrechtspflege_node.html;jsessionid=F13F325F35AA8E3FC37562363A31F0BD.1_cid361) (beide abgerufen am 18.03.2020).

<sup>18</sup> Allen, Chris (2019): Nur „einsame Wölfe“? Rechtsterrorismus als transnationales Phänomen. In: ApuZ 49-50/2019, S. 20–26.

<sup>19</sup> Berliner Zeitung (09.03.2020): Neonazis aus Deutschland reisen nach Griechenland. <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/neonazis-aus-deutschland-reisen-nach-griechenland-li.78064>; Frankfurter

Zudem wird mit der Klassifizierung „Einzeltäter“ der Eindruck erweckt, die Behörden könnten nichts zur Verhinderung der Taten unternehmen. Ähnliches gilt auch für den Verweis auf wahnhafte Vorstellungswelten der Täter. Zwar sind bei einzelnen Tätern durchaus wahnhafte Züge erkennbar. Zugleich muss jedoch die zentrale Rolle von Verschwörungstheorien als Bestandteil rechtsextremer Ideologien berücksichtigt werden. Diese als Spinnereien abzutun, führt zu einer systematischen Unterschätzung rechtsextremer Szenen und Netzwerke, wie etwa der behördliche Umgang mit der Reichsbürger- und der Prepper-Szene in der Vergangenheit gezeigt hat.<sup>20</sup>

Erforderlich ist deshalb einerseits die Qualifizierung und Sensibilisierung des Personals in den Sicherheitsbehörden. Zum anderen müssen die Behörden die Erkenntnisse aus der Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu ideologischen und organisatorischen Entwicklungen im Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus systematisch einbeziehen und dabei bereit sein, eigene Prämissen kritisch zu reflektieren. Dies erfordert entsprechende Vorgaben der Behördenleitungen.

### Opferperspektive als Ausgangspunkt

Die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zum NSU-Komplex haben aufgezeigt, wie bei den Ermittlungen systematisch die Hinweise der Opfer und ihrer Hinterbliebenen auf ein rassistisches Motiv der Morde und Anschläge missachtet und stattdessen die Opfer und deren familiäres Umfeld ins Zentrum der Ermittlungen gestellt wurden. Dies führte dazu, dass die rechtsterroristischen Täter mehr als zehn Jahre lang nicht ermittelt wurden und weitere Morde begehen konnten. Der Untersuchungsausschuss des Bundestags hat deswegen in seinen Empfehlungen deutlich gemacht, dass die Strafverfolgungsbehörden der Einschätzung des Opfers einer Gewalttat zu den Hintergründen der Tat zentrale Bedeutung zumessen und die Ermittlungen entsprechend ausrichten und dokumentieren müssen.<sup>21</sup>

Das Gleiche sollte für die Gefahrenabwehr und die Erstellung von Gefährdungseinschätzungen gelten: Um die Frage zu beantworten, ob eine besondere Gefahrenlage für konkrete Personen oder Orte (etwa Moscheen und Synagogen oder die Räumlichkeiten von jüdischen, muslimischen oder migrantischen Vereinen) vorliegt und präventiv Schutzmaßnahmen notwendig sind, sollten die Behörden die Einschätzung der Betroffenen und von Selbstvertretungen und Unterstützungsorganisationen aktiv einholen, ernsthaft prüfen und in ihre Entscheidungen einbeziehen.

---

Rundschau (08.03.2020): Rechtsradikale aus Deutschland reisen nach Lesbos – Politiker befürchtet Hetzjagd. <https://www.fr.de/politik/griechenland-lesbos-rechtsradikale-identitaere-bewegung-deutschland-reisen-nach-zr-13583165.html> (beide abgerufen am 18.03.2020).

<sup>20</sup> Quent, Matthias (2019): (Nicht mehr) warten auf den „Tag X“. Ziele und Gefahrenpotential des Rechtsterrorismus. In: ApuZ 49-50/2019, S. 27–32; Antwort der Bundesregierung: Gefahrenpotential der Reichsbürger-Szene Bundestagsdrucksache 19/7844 (18.02.2019); Bundesministerium des Innern: „Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“ – eine zunehmende Gefahr? <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-reichsbuerger/topthema-reichsbuerger.html> (abgerufen am 18.03.2020); Innenministerkonferenz (2018): TOP 50: Fortschreibung des gemeinsamen Bundeslagebildes BfV/BKA zu „Reichsbürgern und Selbstverwaltern“ unter Einbeziehung der sogenannten „Prepper“, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 208. Sitzung

<sup>21</sup> Deutscher Bundestag (2013): Bericht des 2. Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode. Bundestagsdrucksache 17/14600 (22.8.2013). [dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/146/1714600.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/146/1714600.pdf) (abgerufen am 18.03.2020).

### 3.2 Vertrauen der Betroffenen in staatliche Strukturen und Institutionen erhöhen

Das Vertrauen von migrantischen Communities in die Arbeit der Sicherheitsbehörden ist aufgrund institutionalisierter rassistischer Ungleichbehandlung stark belastet, diese zeigt sich in Form von rassistischen Polizeikontrollen, in der Erfahrung einer Täter-Opfer-Umkehr bei der Anzeige von Straftaten und der Vernachlässigung rechtsextremer, antisemitischer und rassistischer Motive in Ermittlungsverfahren sowie durch die pauschale Kriminalisierung von Migrant\_innen oder migrantischen Orten durch die Polizei. Nicht zuletzt ist durch die eklatanten systemischen Mängel bei der Aufklärung der NSU-Morde massiv Vertrauen in die Behörden verloren gegangen. Zwar war danach die Rede von einem grundlegenden Struktur- und Mentalitätswandel, der in den Behörden stattfinden müsse.<sup>22</sup> Dies wird aber dadurch konterkariert, dass bislang nicht ernsthaft evaluiert wurde, ob und wie die Empfehlungen aus den Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zum NSU flächendeckend in den Behörden umgesetzt wurden, und dass nach wie vor Akten zum NSU-Komplex teilweise unter Verschluss gehalten werden<sup>23</sup>.

Fehlendes Vertrauen in die staatlichen Institutionen führt nicht nur zu hohen Dunkelziffern im Bereich rassistisch motivierter Gewalt, denn viele Straftaten werden dann nicht zur Anzeige gebracht. Es hat außerdem zur Konsequenz, dass Betroffene die Präsenz von uniformierten Beamt\_innen nicht unbedingt als Schutz vor rassistischen und antisemitischen Angriffen und Anschlägen wahrnehmen. Europäische und internationale Menschenrechtsgremien fordern Deutschland seit Jahren auf, Regelungen und Praktiken abzuschaffen, die zu diskriminierendem Behördenhandeln führen (etwa die Praxis von Racial Profiling im Rahmen verdachtsunabhängiger Kontrollen).<sup>24</sup> Die Behörden sollten unter Einbeziehung der Perspektive von Menschen, die von Rassismus betroffen sind, ihre Praxis kritisch reflektieren, um Strukturen und Verfahrensroutinen zu identifizieren, die ausschließend und diskriminierend wirken. Die Überprüfung und Dokumentation von Vorwürfen polizeilichen Fehlverhaltens sollte durch unabhängige Beschwerdestellen erfolgen.<sup>25</sup>

Zudem ist erforderlich, dass Politik und Behördenspitzen rechtsextremen und rassistischen Einstellungen und Netzwerken in den Sicherheitsbehörden klar entgegentreten. Dies wird konterkariert, wenn beim Bekanntwerden solcher Fälle reflexhaft hervorgehoben wird, dass Rechtsextremismus und Rassismus in Sicherheitsbehörden nur Einzelfälle sind. Behördenintern betrifft dies die Einstellungsverfahren ebenso wie etwaige Disziplinarverfahren, aber auch die von den Führungspersonen vermittelten Haltungen und spezifische Aus- und

<sup>22</sup> Deutscher Bundestag (2014): Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Untersuchungsausschuss), Bundestagsdrucksache 18/710 (28.02.2014).

<sup>23</sup> Süddeutsche Zeitung (24.02.2020): Petition fordert Freigabe von NSU-Akten. <https://www.sueddeutsche.de/politik/extremismus-kassel-petition-fordert-freigabe-von-nsu-akten-dpa-urn-newsml-dpa-com-20090101-200223-99-38073> (abgerufen am 18.03.2020).

<sup>24</sup> ECRI (2020): ECRI-Bericht über Deutschland. Sechste Prüfungsrunde, CRI(2020)2, Nr. 104–109; CERD (2015): Schlussbemerkungen zu den 19. bis 22. Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland, UN Doc. CERD/C/DEU/CO/19-22, Nr. 11.

<sup>25</sup> Töpfer, Eric / Peter, Tobias (2017): Unabhängige Polizeibeschwerdestellen. Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen? Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Weiterbildungsmöglichkeiten für Mitarbeiter\_innen zur Sensibilisierung in Hinsicht auf Diskriminierung.

### 3.3 Zugang zum Recht und wirksame Strafverfolgung

#### Barrieren im Zugang zum Recht abbauen

Von Rassismus betroffene Menschen sind nach wie vor mit spezifischen Barrieren konfrontiert, wenn sie rechtlichen Schutz in Anspruch nehmen wollen. Menschenrechtlicher Diskriminierungsschutz gebietet indes diskriminierungsfreien und effektiven Zugang zum Recht und gerichtlichen Schutz.<sup>26</sup> Um dies zu gewährleisten, sind bestehende Rahmenbedingungen anzupassen und strukturelle Barrieren abzubauen.

Damit Opfer rassistischer, antisemitischer und rechtsextrem motivierter Gewalt ihre Rechte kennen und durchsetzen können, müssen Strukturen zur Opferhilfe ausgebaut und gestärkt werden. Dazu gehört – neben der nachhaltigen Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Projekten und Organisationen – der Ausbau staatlicher Strukturen zum Opferschutz, mit denen eine niedrigschwellige und zielgruppenspezifische Beratung und Weitervermittlung von Betroffenen gewährleistet wird. Um den Aufbau von Parallelstrukturen zu vermeiden, sollen bereits etablierte zivilgesellschaftliche und migrantische Beratungsangebote berücksichtigt und ergänzt werden, da Personen mit Rassismuserfahrung gegenüber staatlichen Stellen häufig skeptisch und bevorzugt die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Anspruch nehmen.

#### Konsequente Verfolgung rassistisch und antisemitisch motivierter Straftaten

Es gibt Hinweise darauf, dass rassistische und antisemitische Beweggründe auch nach Änderung der entsprechenden Regelungen im Strafgesetzbuch sowie in den Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) durch die Ermittlungsbehörden und die Justiz nicht hinreichend erkannt und strafverschärfend berücksichtigt werden.<sup>27</sup> Um das Ausmaß rassistischer Gewalt einschätzen zu können und die Überprüfung der polizeilichen und gerichtlichen Praxis im Bereich der rassistisch motivierten Straftaten zu ermöglichen, sollte die einheitliche Erhebung statistischer Daten im Justizsystem, insbesondere zu Verurteilungen und Verfahrenseinstellungen, ausgebaut und die Kriterien für die Datenerhebung<sup>28</sup> überprüft werden.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für eine konsequente Anwendung der Strafzumessungsregel ist die Wissensvermittlung zum Komplex Rassismus. Es bedarf hierfür Fortbildungsveranstaltungen, die über die Vermittlung interkultureller Kompetenz hinausgehen und sich explizit mit Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus befassen. Hierdurch sollen Justizpraktiker\_innen und Polizei zu einem sensiblen Umgang mit den Betroffenen angehalten werden und rassistische

<sup>26</sup> Art. 6 ICERD; Art. 13 i.V.m. Art. 14 Europäische Menschenrechtskonvention.

<sup>27</sup> Liebscher, Doris (2017): Der NSU-Komplex vor Gericht. Zur Notwendigkeit einer Perspektiverweiterung in der rechtlichen Auseinandersetzung mit institutionellem Rassismus. In: Karakayali, Juliane / Kahveci, Çağrı / Liebscher, Doris / Melchers, Carl (Hg.): Den NSU-Komplex analysieren: Aktuelle Perspektiven aus der Wissenschaft. Transcript: Bielefeld, S. 81–106.

<sup>28</sup> Bundesamt für Justiz: Rechtsextremistische und fremdenfeindliche Straftaten. [https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Straftaten/Strafrechtspflege\\_node.html;jsessionid=F13F325F35AA8E3FC37562363A31F0BD.1\\_cid361](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Straftaten/Strafrechtspflege_node.html;jsessionid=F13F325F35AA8E3FC37562363A31F0BD.1_cid361) (abgerufen am 18.03.2020).

Straftaten leichter erkennen lernen.<sup>29</sup> Zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit müssten diese Bildungsangebote fester Bestandteil der Fortbildungsstrukturen in den Bundesländern sein. Grundlegend für eine Veränderung ist zudem, dass in der Justiz eine am Stand der Gesellschaftswissenschaften orientierte Begriffsbestimmung für Rassismus und Antisemitismus etabliert wird, aus der Indikatoren zum Erkennen entsprechend motivierter Straftaten für Staatsanwaltschaften, Gerichte und Polizei gebildet werden.

Des Weiteren sollten Rassismus-Beauftragte bzw. Ansprechpartner\_innen in Polizei und Justiz und spezialisierte Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften eingerichtet werden, die mit den notwendigen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet sind und gegebenenfalls verschiedene Zuständigkeiten im Bereich der vorurteilsgeleiteten Straftaten bündeln.

## 4 Fazit

Der Ausgangspunkt aller Maßnahmen von Regierungen und Parlamenten in Bund und Ländern gegen rassistische und rechtsextreme Gewalt muss Solidarität mit den betroffenen Menschen und ein klares Bekenntnis zu einer vielfältigen, postmigrantischen Gesellschaft sowie zum Schutz von Minderheiten und aller von Rassismus Betroffenen sein.

Die hochrangige politische Aufhängung der Koordinierung des Themas auf Bundesebene durch den Kabinettausschuss zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und Rassismus ist zu begrüßen. Ziel des Kabinettausschuss sollte es sein, einen Maßnahmenplan zu entwickeln, der den bereits nach Aufarbeitung des NSU-Komplexes angekündigten Struktur- und Mentalitätswandel in Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden sowie der Justiz nachhaltig in Gang bringt. Dazu gehört, dass die Sicherheitsbehörden die Bedrohungslage durch rassistische und rechtsextreme Gewalt angemessen einschätzen, Betroffene das Vertrauen in Polizei und Justiz zurückgewinnen können und rassistische, antisemitische und rechtsextreme Taten konsequent ermittelt und verfolgt werden. Dafür bedarf es einer Verpflichtung der Behörden zur Transparenz und zur Bereitschaft, die eigene Praxis unter Einbeziehung der Perspektive Betroffener zu reflektieren. Für alle jetzt zu entwickelnden Maßnahmen sollte ein Monitoring etabliert werden, das heißt ein Verfahren der fortlaufenden Überprüfung ihrer Umsetzung und Wirksamkeit. Dafür sollte wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Sachverstand, insbesondere die Expertise von Menschen mit Rassismuserfahrung, systematisch einbezogen werden. Die Länder sollten in ähnlicher Weise Maßnahmenpläne entwickeln, umsetzen und monitoren.

---

<sup>29</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): Rassistische Straftaten erkennen und verhandeln. Ein Reader für die Strafjustiz. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/Praxis\\_Rassistische\\_Straftaten\\_erkennen\\_und\\_verhandeln\\_Reader.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/Praxis_Rassistische_Straftaten_erkennen_und_verhandeln_Reader.pdf); Cobbinah, Beatrice / Danielzik, Chandra-Milena (2018): Rassismus und Menschenrechte. Materialien für die Fortbildung in der Strafjustiz. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/Rassismus\\_und\\_Menschenrechte\\_Materialien.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/Rassismus_und_Menschenrechte_Materialien.pdf) (beide abgerufen am 18.03.2020).

Über solche Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt und zum Schutz der Betroffenen hinaus braucht es eine eingehende politische Debatte über die Forderungen der Organisationen, die Migrant\_innen und von Rassismus betroffene Menschen repräsentieren, und die dauerhafte und wirkungsvolle Einbeziehung ihrer Vertreter\_innen in Beratungs- und Entscheidungsgremien.

---

## Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-0  
[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

März 2020

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.